Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2014–2015

31 935 Beleidsdoorlichting Financiën

Nr. 15 **BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 februari 2015

Met de motie Harbers (Kamerstuk 34 000, nr. 36) verzocht uw Kamer *«de Tweede Kamer voorafgaand aan de start van een beleidsdoorlichting te informeren over de opzet en vraagstelling en de Tweede Kamer de mogelijkheid te geven invloed uit te oefenen op de opzet en vraagstelling».*

U bent eerder (Kamerstuk 34 000, nr. 52) door mij ingelicht over de uitwerking van deze motie. Vanaf de begroting 2016 zal de regering een toelichting opnemen over de onderzoeksopzet van de beleidsdoorlichtingen die in het betreffende begrotingsjaar aan de Kamer worden toegestuurd. Ik heb daarnaast aangegeven dat u over de beleidsdoorlichtingen die in 2015 aan uw Kamer worden gestuurd, apart per departement wordt geïnformeerd. In deze brief informeer ik u over de onderzoeksopzet van de drie beleidsdoorlichtingen (Belastingen, Buitenlandse Financiële Betrekkingen en Financiering Staatsschuld) van mijn departement die in 2015 aan uw Kamer aangeboden zullen worden.

De beleidsdoorlichtingen zullen voldoen aan de regels en kwaliteitseisen van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE). Dit houdt onder andere in dat de beleidsdoorlichtingen worden voorzien van een oordeel door een onafhankelijk deskundige over de kwaliteit van het uitgevoerde onderzoek. In de bijlagen zijn de plannen van aanpak opgenomen. Daarin geef ik u een toelichting op de opzet en methodiek van de drie beleidsdoorlichtingen.

Ik wijs erop dat de beleidsdoorlichting van artikel 1 «Belastingen» zich richt op het onderdeel dienstverlening. De andere onderdelen (massale processen, toezicht) van artikel 1 zullen uiterlijk in 2017 worden doorgelicht. Zodoende zullen alle beleidsartikelen van artikel 1 binnen de vastgestelde termijn van 7 jaar (ten opzichte van de vorige beleidsdoorlichting in 2010, Kamerstuk 31 935, nr. 6) worden geëvalueerd. In het plan

kst-31935-15
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2015

van aanpak wordt de motivering voor deze gewijzigde planning van de twee genoemde onderdelen ten opzichte van de begroting 2015 nader toegelicht.

De Minister van Financiën,
J.R.V.A. Dijsselbloem

BIJLAGE 1: plan van aanpak beleidsdoorlichting artikel 1 Belastingen

Inleiding

Periodiek dient het begrotingsartikel 1 Belastingen te worden doorgelicht. De laatste keer dat artikel 1 grotendeels is doorgelicht was in 2010 (Kamerstuk 31 935, nr. 6). Sindsdien zijn verschillende andere onderdelen van het uitvoeringsbeleid geëvalueerd (Kamerstuk 31 066, nr. 133). Zo is in 2012 het horizontaal toezicht geëvalueerd, in 2012 het toezicht door Douane op de buitengrenzen en in 2014 het toezicht op toeslagen. Voorliggend voorstel is in 2015 de dienstverlening door de Belastingdienst door te lichten. Dienstverlening is een breed en substantieel onderdeel van de compliancestrategie van de Belastingdienst. Met name de digitale vormen van dienstverlening zijn de laatste tijd sterk in ontwikkeling. Het aspect van interactie met burgers en bedrijven – en het krijgen van systematische feedback op de prestaties van de Belastingdienst – loopt als één van de rode draden door de Brede agenda die mei 2014 door de Staatssecretaris naar de Tweede Kamer is gestuurd.

De Regeling periodiek evaluatieonderzoek 2014 biedt de mogelijkheid delen van het beleidsartikel door te lichten. Dit veronderstelt wel een planning voor de toekomstige evaluatie van de andere delen van het artikel. Op dit moment loopt er een aantal trajecten van beleidsstrategische aard die het opereren van de Belastingdienst betreffen en mede bepalend zijn voor een goede meerjarige evaluatieplanning. In de eerste plaats is dit de stelseldiscussie die mede tot doel heeft te komen tot een vermindering van complexiteit van regelgeving en uitvoering. In de tweede plaats betreft dit de aankondiging in de Brede agenda om te komen tot een grondige herbezinning op de inrichting van de massale processen. De uitkomsten van beide onderzoeken bepalen in hoge mate een planning voor de dekkende evaluatie van artikel 1. De Belastingdienst zal uiterlijk bij begroting IX 2016 uitsluitsel geven over deze planning.

Doel beleidsdoorlichting

Met de beleidsdoorlichting wordt beoogd de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid in beeld te brengen. De beleidsdoorlichting steunt zoveel mogelijk op bestaande (deel)onderzoeken naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid van beleid en (deel)onderzoeken naar de doelmatigheid van de bedrijfsvoering. In de Regeling periodiek evaluatieonderzoek 2014 (RPE 2014) worden eisen gesteld aan een beleidsdoorlichting en onderzoeksvragen opgenomen die beantwoord moeten worden. De RPE onderscheidt de volgende zeven stappen:

a. een afbakening van het te onderzoeken beleidsterrein;
b. de gehanteerde motivering voor het beleid en de met het beleid beoogde doelen;
c. een beschrijving van het beleidsterrein en de onderbouwing van de daarmee gemoeide uitgaven;
d. een overzicht van eerder uitgevoerd onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid en een onderbouwing van de gekozen evaluatieprogrammering;
e. de effecten van het gevoerde beleid en een analyse en beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid, dat wil zeggen alle instrumenten in hun onderlinge samenhang, en – indien relevant – de effecten van het beleid op economische groei en regeldruk;
f. een beschouwing over de maatregelen die genomen kunnen worden ter verdere verhoging van de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het beleid;

g. een beschrijving van beleidsopties indien er significant minder middelen (–/– 20%) beschikbaar zijn.

Compliance

De doelstelling als geformuleerd in de begroting IX is: *het genereren van inkomsten voor de financiering van overheidsbeleid. Solide, eenvoudige en fraudebestendige fiscale wet- en regelgeving is hiervoor de basis. Doeltreffende en doelmatige uitvoering van die wet- en regelgeving zorgen ervoor dat burgers en bedrijven bereid zijn hun wettelijke verplichtingen ten aanzien van de Belastingdienst na te komen (compliance)* [1].

Er is sprake van compliance als de belastingplichtige bereid is de fiscale regels na te leven, fiscaal relevante feiten juist, tijdig en volledig opgeeft en wanneer belastingschuldigen tijdig en het juiste bedrag betalen. De Belastingdienst streeft na het gedrag van burgers en bedrijven zodanig te beïnvloeden dat een optimaal effect wordt bereikt op de compliance. Het uitgangspunt daarbij is dat elke burger en elk bedrijf de behandeling krijgt die hij verdient. Hij zet daarvoor drie verschillende soorten instrumenten in: dienstverlening, toezicht en opsporing. De drie instrumenten dragen, ieder op een eigen wijze, bij aan de bevordering van compliance.

De onderhavige beleidsdoorlichting concentreert zich op de operationele doelstelling van dienstverlening. De Belastingdienst bevordert met passende dienstverlening dat belastingplichtigen en toeslaggerechtigden hun verplichtingen kunnen nakomen en hun rechten kunnen verwezenlijken. De Belastingdienst streeft ernaar te voldoen aan de verwachtingen van burgers en bedrijven ten aanzien van snelle en klantgerichte dienstverlening. Hiervoor worden verschillende instrumenten ingezet, zowel traditioneel als digitaal, van persoonlijk contact tot een online aangiftevoorziening als de Vooraf ingevulde aangifte (VIA). Persoonlijk contact bestaat uit baliebezoek en hulp bij aangifte. Naast dienstverlening in de vorm van persoonlijk contact biedt de Belastingdienst dienstverlening per telefoon (via de BelastingTelefoon), via schriftelijke correspondentie en via de website, maar ook via portals en social media.

In de eerste fase van het onderzoek zal in samenspraak met de klankbordgroep de vraagstelling nader worden geoperationaliseerd.

Aanpak

1. De doorlichting van de beleidsdoelstelling wordt in een aantal stappen uitgevoerd. De doorlichting wordt uitgevoerd als een syntheseonderzoek. Op basis van bestaand materiaal (officiële beleidsstukken, verantwoordingsdocumenten en evaluaties) worden de diverse vragen van de RPE beantwoord. Nieuw onderzoek ten behoeve van deze beleidsdoorlichting wordt niet voorzien, tenzij het gaat om lopende activiteiten (onderzoek Grote ondernemingen, Fiscale monitor).
2. Het beleid wordt bepaald aan de hand van onder meer de begroting IX, stuurcontracten, landelijke toezichtsplannen en de verantwoording daarover in het jaarverslag IX, en bovendien aan de hand van bedrijfsplannen (tot en met 2012) en beheersverslagen (tot en met 2011). Deze stap voorziet in de beschrijving en analyse van het probleem dat aanleiding was voor het beleid, de beschrijving en motivering van de rol van de rijksoverheid en de beschrijving van de beleidsdoelstellingen en de daarvoor ingezette instrumenten.

---

[1] Kamerstuk 34 000 IX, nr. 2

3. Over de uitvoering van het beleid is in de jaarverslagen en beheersverslagen veel informatie opgenomen en deze informatie is per instrument bepaalbaar. De Fiscale Monitor bevat informatie die indicaties geeft over de wijze waarop burgers het beleid en de instrumenten ervaren en hun houding ten opzichte van belasting betalen. Het daadwerkelijke gedrag wordt door middel van andere methoden gemeten.
4. Uit de beleidsdoorlichting 2010 kwam pregnant naar voren dat het lastig zo niet onmogelijk is een direct verband te leggen tussen de inzet van de Belastingdienst en de mate waarin burgers compliant(er) zijn (geworden). Dit is een probleem dat internationaal wordt onderkend. Bovendien is het effect van de instrumenten dienstverlening, toezicht en opsporing tezamen niet allesbepalend voor de mate van compliance van burgers en bedrijven. Ook andere factoren, zoals economische, maatschappelijk en politieke ontwikkelingen, bepalen het fiscale bedrag van burgers. Wel zijn andere effecten van het dienstverleningsbeleid zichtbaar. Sinds 2010 hebben zich nieuwe ontwikkelingen voorgedaan, zoals de introductie van de VIA. Dit heeft ervoor gezorgd dat de juistheid van de aangiftes is toegenomen. In deze doorlichting zal worden bezien of hierdoor positievere uitspraken mogelijk zijn over de relatie met de compliancedoelstelling.
5. Gekozen wordt daarbij de doorlichting te richten op een periode van vijf jaar, te weten 2010 tot en met 2014.
6. Het onderzoek wordt uitgevoerd door de Afdeling Onderzoek & Marketing van CKC.

Onafhankelijkheid en begeleiding klankbordgroep

De RPE schrijft voor dat een onafhankelijke derde betrokken is bij de beleidsdoorlichting, ter toetsing van de methodologie en de uitvoering van het onderzoek en de kwaliteit van de beleidsdoorlichting. Het oordeel van deze derde wordt samen met de doorlichting meegezonden aan de Tweede Kamer. Te denken valt hierbij aan een universiteit of ander onderzoeksinstituut.

Er wordt een klankbordgroep ingericht die de totstandkoming van de beleidsdoorlichting en het rapport begeleid. Voorgesteld wordt om, naast een lid van het management van de Belastingdienst en de extern deskundige, medewerkers van de Inspectie Rijksfinanciën, Financieel Economische Zaken en Team Handhavingsbeleid in de klankbordgroep op te nemen.

Globale planning

Maart: Nadere concretisering vraagstelling door klankbordgroep; start doorlichting
Mei – juni: 1^{e} concept rapportage (mede t.b.v. bespreking in Bestuursraad)
Oktober: definitief concept
Nov – dec: fase afronding (MT Belastingdienst, Staatssecretaris, Tweede Kamer)

BIJLAGE 2: plan van aanpak beleidsdoorlichting artikel 4 Internationale Financiële Betrekkingen

Inleiding

In de begroting van 2015 van Begrotingshoofdstuk IX Financiën en Nationale Schuld staat een beleidsdoorlichting gepland van Artikel 4 Internationale Financiële Betrekkingen (Kamerstuk 34 000 IX, nr. 2). De vorige beleidsdoorlichting van artikel 4 is in april 2010 afgerond. Deze beleidsdoorlichting moet voldoen aan de eisen uit de Regeling periodiek evaluatieonderzoek (Rpe). De Minister van Financiën heeft de directie Buitenlandse Financiële Betrekkingen de opdracht gegeven om de beleidsdoorlichting uit te voeren en stuurt de afgeronde beleidsdoorlichting (via de ministerraad) naar de Tweede Kamer.

Centrale onderzoeksvraag

Een beleidsdoorlichting is een onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door de overheid gevoerde beleid. Het gaat er om of het gevoerde beleid en de daarvoor ingestelde financiële instrumenten hebben bijgedragen aan het behalen aan de doelstellingen die vooraf zijn gesteld en in hoeverre de middelen daartoe doelmatig zijn ingezet.

De algemene doelstelling van begrotingsartikel 4 luidt: «Een bijdrage leveren aan een financieel gezond en welvarend Europa en een evenwichtige internationale financieel-economische ontwikkeling.» In de doelstelling wordt erkend dat Nederland niet eigenhandig een financieel gezond en welvarend Europa en een evenwichtige internationale financieel-economische ontwikkeling kan bewerkstelligen, maar daar wel een productieve bijdrage aan wil en kan leveren. Hiertoe participeert Nederland in Europese en internationale financiële instellingen.

De Minister van Financiën draagt verantwoordelijkheid voor de Nederlandse inzet in de Ecofin, Eurogroep, de Raad van gouverneurs van het ESM en de Europese Investering Bank (EIB). Bij de European Bank for Reconstruction and Development (EBRD) en de Wereld Bank Groep is dit een gedeelde verantwoordelijkheid samen met de Minister van BHOS, en bij het IMF naast de Minister van BHOS samen met de president van De Nederlandsche Bank. Deze verantwoordelijkheid uit zich door het inzetten van financiële instrumenten, zoals het aangaan van garantieverplichtingen en het bijdragen aan internationale organisaties, en door aandeelhouder te zijn van deze instellingen, maar ook door beleidsmatige instrumenten in te zetten en actief het beleid dat door deze instellingen wordt gevoerd te beïnvloeden.

De vraag die daarmee in deze beleidsdoorlichting centraal staat is de vraag of de instrumenten die de Minister van Financiën inzet, zowel financiële instrumenten als beleidsmatige instrumenten, effectief een bijdrage leveren aan de Nederlandse inzet in Europese en internationale financiële instellingen, en daarmee aan een financieel gezond en welvarend Europa en een evenwichtige internationale financieel-economische ontwikkeling. De onderzoeksvraag luidt daarmee:

«In hoeverre leveren de financiële en beleidsmatige instrumenten van de Minister van Financiën een effectieve bijdrage aan de Nederlandse inzet in Europese en Internationale Financiële Instellingen?»

Afbakening

De Nederlandse overheid is één van de vele overheden die deelneemt in de Europese en internationale financiële instellingen en één van de vele actoren die het complexe Europese en internationale financieel-economische systeem probeert te beïnvloeden. Van een directe causale relatie tussen de financiële instrumenten die Nederland op het begrotingsartikel inzet om te participeren in de Europese en internationale instellingen en het behalen van de doelstelling van het begrotingsartikel is daarom geen sprake. Dit betekent niet dat in zijn geheel niet onderzocht kan worden of de financiële instrumenten een bijdrage leveren aan deze doelstellingen. Onderzocht kan worden of en hoeveel Nederland door zowel financiële als beleidsmatige instrumenten invloed heeft in de Europese en internationale financiële instellingen en daarmee een effectieve bijdrage levert aan een gezond en welvarend Europa en een evenwichtige internationale financieel-economische ontwikkeling.

De beleidsdoorlichting richt zich daarom met name op de relatie tussen Nederland en de Europese en internationale financiële instellingen waar aan wordt bijgedragen en de instrumenten die worden ingezet in deze relatie. De Europese en internationale financiële instellingen waarvan de gemoeide kosten en verplichtingen op begrotingsartikel 4 van Financiën staan, hebben gezamenlijk als missie om bij te dragen aan een financieel gezond en welvarend Europa en een evenwichtige internationale financieel-economische ontwikkeling. In hoeverre deze Europese en internationale financiële instellingen erin slagen om deze missie te behalen valt buiten de scope van de beleidsdoorlichting, omdat de focus ligt op de inzet van de Nederlandse instrumenten (zowel financieel als beleidsmatig) binnen de Europese en internationale financiële instellingen.

Aangezien de vorige beleidsdoorlichting de periode 2007–2009 onderzocht heeft, zal de huidige beleidsdoorlichting zich richten op de periode 2010 – 2014. Mogelijk zal teruggegrepen worden naar de periode voor 2010 om beleidskeuzes van de periode 2010 – 2014 te onderzoeken en te verklaren.

Methodologie

Om vast te stellen in wat voor mate het beleid van de Minister van Financiën doeltreffend is geweest zal men idealiter de causale relatie tussen ingezette (beleids)instrumenten en een maatschappelijke uitkomst vaststellen. Doordat Nederland slechts een van de vele actoren is die invloed probeert uit te oefenen is er geen sprake van een direct meetbare invloedsrelatie en is een causale relatie tussen ingezette beleidsinstrumenten en de gewenste uitkomst bijna onmogelijk vast te stellen. Dit komt met name omdat een counterfactual situatie niet te bepalen is. Het is niet uit te zoeken hoe de huidige situatie zou zijn geweest zonder het gevoerde beleid en de bijdrage van Nederland aan de Europese en internationale financiële instellingen. Daarnaast is er sprake van een groot aantal externe factoren en actoren die ook van invloed zijn op de uitkomst, waarvoor niet gecorrigeerd kan worden.

Het is wel mogelijk om aan de hand van case studies indicaties te geven van het effect van de Nederlandse beïnvloeding op de Europese en internationale financiële instellingen. Uit deze verdiepende case studies moet blijken welke beleidsinstrumenten Nederland heeft ingezet om de Europese en internationale financiële instellingen te beïnvloeden en of dit doelmatig en doeltreffend is geweest. Binnen deze case studies zal er aandacht zijn voor de bredere internationale en geopolitieke context waarin Nederland opereert. Deze context gaat verder dan de Europese en

Internationale Financiële Instellingen waar de Minister van Financiën beleidsmatig verantwoordelijkheid voor draagt (al dan niet samen met DNB en het Ministerie van Buitenlandse Zaken) en bevat ook internationale fora (G20, G7) waar Nederland geen deel van uitmaakt. Door ook deze bredere context te belichten, wordt inzichtelijk gemaakt welke processen in meer of mindere mate door Nederland te beïnvloeden zijn.

De invloed van Nederland op het beleid van de Europese en internationale financiële instellingen kan worden onderzocht aan de hand van beschikbare openbare informatie (begroting Financiën, jaarverslagen, verslagen van de Eurogroep en Ecofin, brieven aan het parlement, eerdere evaluaties, onderzoeken van de Algemene Rekenkamer, websites van Europese en internationale financiële instellingen) en niet-openbare informatie (dossierbijdrages en verslagen van bijeenkomsten). Ook zal er gebruik worden gemaakt van interviews met direct betrokkenen van het beleid, collega's van de instellingen en/of collega's uit andere lidstaten.

Aan de hand van de volgende vier case studies zal worden onderzocht hoe effectief het inzetten van financiële en beleidsmatige instrumenten is geweest voor het beïnvloeden van de Europese en internationale financiële instellingen:

- De invloed van Nederland op het schuldherstructureringsbeleid van het IMF. Het IMF heeft een belangrijke rol in de ontwikkeling van dit beleid, door landen met een onhoudbare schuld een herstructurering op te leggen als voorwaarde van een programma. Daarnaast ontwikkelt het IMF beleid om zoveel mogelijk deelname van crediteuren aan een herstructurering te bevorderen. Een effectief en efficiënt beleid voor schuldherstructurering is voor Nederland van belang om te voorkomen dat de officiële sector de risico's van private crediteuren overneemt. Omdat het beleid van het IMF inzake schuldherstructurering ook consequenties heeft voor de WB en de Club van Parijs, en tevens in de belangstelling staat van de VN en de G20, bestrijkt deze casus een breed palet aan fora en instellingen en vormt zij zodoende ook een goede casus om de coördinatie met EU partners inzichtelijk te maken.
- De invloed van Nederland op de hervorming van de quota en governance van het IMF. Deze hervormingen hebben betrekking op de quotaverdeling tussen IMF leden, de financiële middelen van het IMF en hervorming van de Raad van Bewindvoerders (het dagelijks bestuur van het IMF. Voor de legitimiteit van het IMF vindt Nederland het van belang dat de vertegenwoordiging van landen een reflectie is van de relatieve positie van landen in de wereldeconomie. Daarnaast heeft Nederland ingezet op een toekomstbestendige kiesgroep voor de vertegenwoordiging in de Raad van Bewindvoerders, waarmee tevens een stoel is vrijgespeeld voor de opkomende economieën die sterk ondervertegenwoordigd zijn. In 2010 is hierover een pakket van maatregelen aangenomen door de Raad van Bewindvoerders, maar door het uitblijven van ratificatie in de VS is dit pakket tot op heden nog niet effectief. In de beleidsdoorlichting van 2010 (Kamerstuk 31 935, nr. 5) kwamen de meer technische aspecten van de quota en governance discussie reeds aan bod. In deze casus komt aan bod in hoeverre Nederland invloed heeft weten uit te voeren op het proces na 2010. Aan de ene kant zal de follow-up van de implementatie van maatregelen na 2010 worden toegelicht, die zowel in het IMF als de G20 is belegd. Daarmee wordt het krachtenveld en de invloed die Nederland hierop kan uitoefenen inzichtelijk gemaakt. Aan de andere kant zullen de stappen die Nederland zelf heeft gezet worden toegelicht. De Nederlandse kiesgroep (de vertegenwoordiging voor de Raad van Bewindvoerders) is in 2012 gefuseerd met België. Daarmee wordt

toegelicht hoe de Nederlandse positie sinds 2010 veranderd is na het besluit in 2010.

- De invloed van Nederland op de vormgeving van het directe herkapitalisatie instrument van het ESM. In deze casus zal worden gekeken naar de invloed die de Minister van Financiën heeft uitgeoefend in het onderhandelingsproces bij de vormgeving van dit instrument. Vanuit de gedachte dat banken niet met belastinggeld voor faillissement zouden moeten worden behoed, heeft NL er op ingezet dat alleen in zeer uitzonderlijke situaties dit ESM-instrument kan worden ingezet.
- De invloed van Nederland op de aanscherping van de regels van het Stabiliteits- en Groeipact. Specifiek zal in de casus gekeken worden naar hoe de Minister van Financiën invloed heeft uitgeoefend in Europese gremia om de regels aan te scherpen conform de visie van het kabinet – zoals beschreven in de brief aan de Tweede Kamer van 7 september 2011 over de toekomst van de Economische en Monetaire Unie (Kamerstuk 21 501–07, nr. 839).

Onafhankelijkheid

De beleidsdoorlichting zal naar de Tweede Kamer worden gestuurd samen met het oordeel van een onafhankelijke deskundige over de kwaliteit ervan, conform het Rpe. Voor het werven van de onafhankelijke deskundige wordt gedacht aan iemand met expertise op het terrein van Europese en internationale financiële instellingen en die bekend is met de beleidspraktijk. De onafhankelijke deskundige zal nog geworven worden en zal voldoen aan de eisen van artikel 3.4 van de Rpe.

BIJLAGE 3:

plan van aanpak beleidsdoorlichting artikel 11 Financiering staatsschuld

Inleiding

De Minister van Financiën heeft een uitvoerende rol bij de financiering van de staatsschuld. Het doel is om de schuld tegen zo laag mogelijke rentekosten met een acceptabel risico voor de begroting te financieren. De wettelijke basis voor deze uitvoerende rol is geregeld in de Comptabiliteitswet 2001.

Reikwijdte van de beleidsdoorlichting

De beleidsdoorlichting van artikel 11 zal zich richten op alle belangrijke aspecten van het beleidskader dat sinds 2012 van kracht is:
- Concretisering risicopreferentie om kosten en risico af te wegen;
- Swapstrategie om gewenst risicoprofiel te bereiken;
- Gebruik van benchmark om prestaties aan af te meten;
- Afwijkingen van de benchmark om in te spelen om veranderingen;
- Beschouwing andere risico's dan renterisico om totaalbeeld te verkrijgen.

Concretisering risicopreferentie

Het risico voor de begroting is laag wanneer de rente op leningen zo lang mogelijk vast wordt gezet. Op deze manier zijn de rentekosten immers zo stabiel en zeker mogelijk. Als de rente langer vastgezet wordt, gaat dit echter over het algemeen gepaard met hogere kosten. Deze balans tussen kosten en risico is nader geconcretiseerd. Sinds 2008 werkt het Agentschap van de Generale Thesaurie met een schuldportefeuille waarvan het renterisico gelijk is aan een 7-jaars gecentreerde portefeuille. In een 7-jaars gecentreerde portefeuille worden alleen leningen met een looptijd van 7 jaar uitgegeven.

Swapstrategie

In de praktijk is de schuldportefeuille van de Nederlandse Staat geen 7-jaars gecentreerde portefeuille, maar is deze samengesteld uit leningen met verschillende looptijden. Om toch het gewenste risicoprofiel te bereiken worden twee typen renteswaps gebruikt: receiverswaps en payerswaps. Bij een receiverswap ontvangt de Staat een vaste rente van een derde partij en betaalt aan deze in ruil daarvoor een variabele rente. Door bij de uitgifte van een staatslening een receiverswap af te sluiten, wordt de vaste rente die de Staat op deze lening betaalt als het ware omgezet in een variabele rente. Met payerswaps, waarbij een vaste rente betaald en een variabele rente ontvangen wordt, wordt deze variabele rente vervolgens omgezet naar een 7-jaarsrente. Het voordeel van renteswaps is dat met het gebruik ervan het renterisico en het uitgiftebeleid losgekoppeld kunnen worden.

Gebruik van benchmark

Om te meten hoe goed de 7-jaars gecentreerde portefeuille wordt benaderd, wordt sinds 2008 gewerkt met een benchmark. De benchmark is een theoretische financiering van de staatsschuld waarbij elke dag een deel van financieringsbehoefte wordt gefinancierd met de uitgifte van een 7-jaars lening. Ieder jaar wordt in het jaarverslag gerapporteerd in hoeverre de benchmark benaderd is. De benchmark maakt het mogelijk om de gevolgen van bewuste afwijkingen van het renterisicokader te

rapporteren. Het gaat dan om zowel de kosten als het risico van de feitelijke portefeuille ten opzichte van de benchmark.

Afwijkingen van de benchmark

In de afgelopen 7 jaar hebben zich ingrijpende veranderingen voorgedaan op de financiële markten. Als gevolg van de financiële crisis daalden de rentes op Nederlandse staatsleningen. In 2011 was dit mede aanleiding om – onder voorwaarden – de mogelijkheid te bieden om af te wijken van de 7-jaars benchmark. De voorwaarden zijn dat afwijkingen niet mogen leiden tot meer risico voor de begroting en inpasbaar zijn binnen de begroting. De eerste voorwaarde impliceert dat alleen afwijkingen die de portefeuille verlengen toegestaan zijn. De portefeuille wordt verlengd als leningen met een looptijd langer dan 7 jaar niet naar de 7-jaarsrente geswapt worden. Deze afwijkingen zijn bevorderlijk voor de stabiliteit van de begroting, omdat ze zorgen voor minder risico. De tweede voorwaarde zorgt ervoor dat als gevolg van bewuste afwijkingen de begroting niet overschreden wordt. Concreet betekende dit dat bij een aantal langjarige leningen geen renteswaps zijn afgesloten, waardoor de rente op bijvoorbeeld een 30-jarige lening niet werd omgezet in de 7-jarige rente. Als gevolg hiervan is de looptijd van de schuldportefeuille sinds 2012 geleidelijk opgelopen.

Beschouwing andere risico's dan renterisico

De veranderingen in de financiële sector hebben ook gevolgen gehad voor de handel in renteswaps en daarmee voor de manier waarop de Nederlandse Staat haar renterisico beheerst. In het algemeen kan gesteld worden dat de manier waarop het risicobeleid met behulp van renteswaps wordt ingevuld de afgelopen jaren is veranderd. De kredietwaardigheid van tegenpartijen is gewijzigd, regulering leidt tot ander gedrag van tegenpartijen met betrekking tot hun prijsstelling en ontwikkelingen rondom een centrale organisatie om derivaten af te handelen kunnen leiden tot concentratie van risico bij deze ene partij. Daarom zal de beleidsdoorlichting ook andere risico's dan renterisico in ogenschouw nemen.

Op basis van een brede evaluatie op de hiervoor behandelde aspecten zal worden bepaald in hoeverre de huidige benchmarksystematiek zal worden voortgezet.

Zoals door de Minister van Financiën toegezegd in het debat over de Najaarsnota 2014, zullen naast de beleidsevaluatie ook de hoofdlijnen van het nieuwe risicokader voor de periode 2016–2019 aan de Kamer worden gezonden. Hierbij zal onder andere aandacht worden besteed aan de looptijd van de schuld en de wijze van sturen op het renterisico.

De bijlage licht kort de verschillende onderdelen toe aan de hand van de vijftien deelvragen uit de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE).

Aanpak

Een werkgroep binnen het Agentschap van de Generale Thesaurie van het Ministerie van Financiën voert de beleidsdoorlichting uit. Verder is er een stuurgroep die tussenproducten van deze werkgroep beoordeelt. In deze stuurgroep zitten vertegenwoordigers van verschillende relevante afdelingen van het Ministerie van Financiën en twee onafhankelijke deskundigen van het Centraal Planbureau en De Nederlandsche Bank. Zoals de RPE voorschrijft zullen deze onafhankelijke deskundigen hun oordeel over de beleidsdoorlichting hieraan toevoegen.

De beleidsdoorlichting bouwt voort op de evaluatie uit 2011[2]. De werkgroep beschouwt belangrijke beleidsnotities die sinds deze evaluatie, en in sommige gevallen daarvoor, zijn geschreven. Hiermee is er een overzicht van de overwegingen die zijn gehanteerd bij de invulling van het beleidskader 2012–2015. Verder betrekt de werkgroep recente wetenschappelijke inzichten bij de evaluatie. De beleidsdoorlichting zet deze overwegingen en inzichten af tegen feiten en gegevens over de ontwikkelingen tijdens de periode 2012–2015. Hierbij voert de werkgroep modelmatige exercities uit, waarbij verschillende rentescenario's worden doorgerekend. Tenslotte zet de werkgroep de Nederlandse werkwijze af tegen buitenlandse ervaringen door schuldmanagers van andere landen te interviewen.

[2] Op 23 november 2011 heeft de Minister van Financiën het rapport «Risicomanagement van de staatsschuld» naar de Tweede Kamer gestuurd. Kamerstuk 33 000 IXA, nr. 5.

opbouw rapport

Deel 1a: Introductie tot het beleidsterrein

Wat is schuldfinanciering en risicomanagement (op hoofdlijnen) en uitleg van het Nederlandse beleid inclusief ontstaansgeschiedenis.

RPE, 3.2

a. *Een afbakening van het te onderzoeken beleidsterrein;*
b. *De gehanteerde motivering voor het beleid en de met het beleid beoogde doelen;*
c. *Een beschrijving van het beleidsterrein en onderbouwing van de daarmee gemoeide uitgaven;*

1. Welk artikel (onderdeel) wordt behandeld in de beleidsdoorlichting?
   – Artikel 11 gaat over de financiering van de staatsschuld.
2. Indien van toepassing: wanneer worden / zijn de andere artikelonderdelen doorgelicht?
   – Dit is niet van toepassing want de beleidsdoorlichting gaat over geheel artikel 11.
3. Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog actueel?
   – De doelstelling van artikel 11 is «Schuldfinanciering tegen zo laag mogelijke kosten onder acceptabel risico voor de begroting». Deze doelstelling sluit aan bij de algemeen geaccepteerde uitgangspunten voor schuldmanagement[3]. Deze uitgangspunten vormen de basis van de beleidsdoorlichting.
4. Wat is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid?
   – Verantwoordelijkheid volgt uit wetgeving (comptabiliteitswet).
5. Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten?
   – De rentekosten worden bepaald door een combinatie van leningenuitgifte en afgesloten renteswaps. De renteswaps worden primair gebruikt om te zorgen de schuldportefeuille het gewenste risicoprofiel krijgt.
6. Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard, inclusief kosten op andere terreinen of voor andere partijen?
   – De uitgaven worden hoofdzakelijk gevormd door de rentekosten (-baten) op schulduitgifte en de rentekosten (-ontvangsten) uit hoofde van swapcontracten.
7. Wat is de onderbouwing van de uitgaven? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prijzen/tarieven?
   – De uitgaven worden bepaald door een combinatie van het schuldvolume, het risicoprofiel van de schuldportefeuille (inclusief renteswaps) en het daar bij horende (gemiddelde) renteniveau.

Deel 1b: Evaluatie risicomanagement staatsschuld

RPE, 3.2.

d. *Een overzicht van eerder uitgevoerd onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid en een onderbouwing van de gekozen evaluatieprogrammering;*
e. *De effecten van het gevoerde beleid en een analyse en beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid, dat wil zeggen alle instrumenten in hun onderlinge samenhang, en – indien relevant – de effecten van het beleid op economische groei en regel-
druk.*

[3] Revised Guidelines for Public Debt Management, IMF, 2014

f. *een beschouwing over de maatregelen die genomen kunnen worden ter verdere verhoging van de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het beleid.*
g. *een beschrijving van beleidsopties indien er significant minder middelen (–/– 20%) beschikbaar zijn.*

8. Welke evaluaties zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen?
   – In 2011 heeft de laatste evaluatie plaatsgevonden. Deze evaluatie is naar de Tweede Kamer gestuurd. Kamerstuk 33 000 IXA, nr. 5. De komende beleidsdoorlichting zal alle relevante onderdelen wederom evalueren.
9. Welke onderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd?
   – Dit is niet van toepassing want alle onderdelen zijn geëvalueerd.
10. In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?
   – De focus in de eerdere evaluaties lag op het renterisicobeleid. Gelet op de veranderde marktomstandigheden zal dit keer meer aandacht worden besteed aan andere risico's.
11. Zijn de doelen van het beleid gerealiseerd?
   Subvragen die in de komende beleidsevaluatie beantwoord zullen worden:
   I. Is de benchmark een vangrail geweest?
   II. Heeft de benchmark bijgedragen aan transparantie? Hebben benchmarkrapportages hieraan bijgedragen?
   III. Wat als de schuldportefeuille een kortere of langere looptijd had gehad? Welke alternatieve scenario's hadden zich kunnen voordoen?
   IV. Wat zijn de kosten en baten van het gevoerde swapbeleid.
   V. In hoeverre heeft het financieringsbeleid bijgedragen aan realiseren van de doelstelling om de staatsschuld te financieren tegen zo laag mogelijke rentekosten?
   VI. Heeft de ruimte onder het kader om af te wijken de gewenste budgettaire zekerheid gebracht? Wat zijn de gevolgen voor de gemiddelde looptijd van de portefeuille?
12. Hoe doeltreffend is het beleid geweest? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?
   Subvragen die in de komende beleidsevaluatie beantwoord zullen worden:
   I. Hoe heeft de benchmark als stuurvariabele gewerkt?
   II. In welke mate hebben we door gebruik van swaps het renterisico zo efficiënt mogelijk kunnen beheersen?
13. Hoe doelmatig is het beleid geweest?
   – Hier gaat het om de afruil tussen rentekosten en renterisico. Dit is dus deels een vraag van risicopreferentie, ofwel wat is de gewenste positie op de rentecurve. Daarnaast is het een efficiëntievraag: zijn lagere rentekosten mogelijk bij gelijkblijvende risico, of kleinere risico's bij gelijkblijvende rentekosten.
14. Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doelmatigheid en doeltreffendheid verder te verhogen?
   Adviezen op basis van de evaluatie. Zie deel 2 om te lezen hoe adviezen worden geïmplementeerd in het nieuwe kader.
15. In het geval dat er significant minder middelen beschikbaar zijn (–/– circa 20% van de middelen op het beleidsartikel, welke beleidsopties zijn dan mogelijk?)
   Het beleid is er op gericht om bij een gegeven risico de rentekosten te minimaliseren. Deze kosten worden op de markt bepaald en zijn niet direct beïnvloedbaar door beleid.

Deel 2: Herijking risicomanagement staatsschuld

De conclusies van de beleidsevaluatie vormen de input voor de vormgeving van het beleidskader voor de periode 2016–2019.

Bijlagen

Technische appendix
Oordeel onafhankelijke deskundigen Centraal Planbureau en De Nederlandsche Bank